

Vergaderjaar 1997–1998

22 727

Bodemverontreiniging

Nr. 18

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 april 1998

Met mijn brief van 23 april 1997, zond ik u het rapport toe dat de DUIV-stuurgroep **Nazorg Voormalige Stortplaatsen** heeft uitgebracht. Ik gaf daarbij aan u zo spoedig mogelijk te zullen informeren over het standpunt van de regering over deze problematiek. In de afgelopen periode is de overlap tussen het rapport en het kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid in beeld gebracht en is voorts in het project Nazorg Voormalige Stortplaatsen een aanpak ontwikkeld voor een snelle en uniforme aanpak van het monitoringsonderzoek dat aan de besluitvorming over toekomstige beheersingsmaatregelen bij voormalige stortplaatsen moet vooraf gaan. In het onderstaande geef ik u aan hoe met de voorstellen van de stuurgroep zal worden omgegaan.

Samenvatting

Zowel vanuit milieuhygiënisch oogpunt, als om maatschappelijke schade te voorkomen, is nazorg bij stortplaatsen nodig. Voor stortplaatsen die na 1 september 1996 nog actief waren is inmiddels een wettelijke nazorg-regeling tot stand gekomen. Voormalige stortplaatsen waar het storten vóór die datum is beëindigd, vallen daar buiten, maar behoeven een vergelijkbare aandacht.

Een stuurgroep van het DUIV heeft de problematiek (aantallen voormalige stortplaatsen, omvang van de kosten van maatregelen) in 1997 verkend. Sindsdien is echter het kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid uitgebracht, waarin voor een déél van de voormalige stortplaatsen (de bodemsaneringsgevallen) reeds een beleidskader wordt geboden. Voor nazorg bij de overige voormalige stortplaatsen blijft een nieuw preventief beleidskader nodig.

De in het rapport van de DUIV-stuurgroep geschatte aantallen oude stortplaatsen en de soort maatregelen die afhankelijk van de aard en mate

van verspreiding van milieugevaarlijke stoffen getroffen zullen moeten worden, geven een indicatie van de orde grootte van de problematiek.

De schattingen zullen echter eerst geverifieerd moeten worden door veldgegevens: het afronden van een lopend inventarisatietraject en aansluitend een meerjarige cyclus van monitoringsonderzoek.

De kostenschattingen van de DUIV-stuurgroep zijn gevoelig voor de gepleegde aannamen omtrent de aantallen en verdeling over verschillende verspreidingscategorieën. Voorts lijken enkele kostenreducties mogelijk. Voor de eerste 25 jaar van de preventieve nazorgoperatie lijkt de schatting van de DUIV-stuurgroep teruggebracht te kunnen worden tot een orde grootte van f 200 mln á f 245 mln per jaar, indien de aannamen over aantallen en toedeling aan categorieën zouden blijken stand te houden.

Om daarin zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid te krijgen wordt extra bodemsaneringsbudget ter beschikking van de provincies gesteld om in 1998 de resterende inventarisatie-onderzoeken af te ronden, en eveneens in 1998 de infrastructuur voor het monitoringsonderzoek (=het aanleggen van de peilbuizen) aan te leggen. In 2003 kan dan een verificatie van de exacte omvang van de problematiek in termen van aantallen stortplaatsen en kosten van nazorgmaatregelen plaatsvinden.

Besluitvorming over het financieringsinstrument voor deze nazorgmaatregelen zal door het volgende kabinet moeten plaatsvinden.

Zodra over dat financieringsinstrument duidelijkheid zal zijn ontstaan, zal aan de DUIV-stuurgroep worden gevraagd een organisatiestructuur voor de nazorgoperatie voor te stellen.

Inleiding

In Nederland liggen enkele duizenden voormalige stortplaatsen (deels illegale), zonder of met ontoereikende milieubeschermdende voorzieningen.

Voor een deel verspreiden zij reeds milieugevaarlijke stoffen naar de omgeving, voor het overige vormen zij in een groot aantal gevallen potentiële bronnen van bodemverontreiniging van waaruit de milieugevaarlijke stoffen uit het in het verleden gestorte afval op een zeker maar onvoorspelbaar moment zullen vrijkomen. Indien deze voormalige stortplaatsen niet onder controle worden gebracht, zal een groot deel ervan op enig moment een geval van ernstige bodemverontreiniging gaan opleveren dat gesaneerd moet worden. Bij sommige voormalige stortplaatsen is daar al sprake van. In andere gevallen kan de verspreiding een verontreiniging van minder ernstige aard opleveren, waardoor gebruiksbepalingen in de omgeving zullen optreden. De verspreiding vanuit voormalige stortplaatsen blijkt ook de realisatie van de Ecologische Hoofd Structuur of van infrastructurele werken in een aantal gevallen dwars te zitten.

Zowel uit milieuhygiënisch oogpunt als uit oogpunt van het voorkomen van maatschappelijke schade, is een planmatige aanpak van deze oude stortplaatsen nodig.

De problematiek van de nazorg bij voormalige stortplaatsen heeft overeenkomsten met de problematiek van de nazorg bij stortplaatsen die thans nog operationeel zijn, doch vertoont ook verschillen daarmee. Gelijktijdige regeling van de nazorg bij beide groepen stortplaatsen is niet mogelijk gebleken. Voor de nu nog operationele stortplaatsen is recent de wettelijke regeling van de nazorg tot stand gekomen (Stb. 1997, 562).

Tijdens de behandeling daarvan is in de Tweede Kamer meermalen gevraagd naar de voornemens van het kabinet inzake de regeling van de nazorg bij de voormalige stortplaatsen.

De omvang van de problematiek, zowel in aantallen stortplaatsen als in termen van kosten van maatregelen, is recent verkend door de stuurgroep NAVOS (Nazorg Voormalige Stortplaatsen) van het DUIV (DGM-UvW-IPO-VNG overleg) in haar Plan van Aanpak van 2 april 1997.

Omvang van de problematiek

De problematiek van de voormalige stortplaatsen betreft alle stortplaatsen die niet onder de wettelijke regeling (Stb. 1997, 562) inzake nazorg bij operationele stortplaatsen vallen. Dat wil zeggen: alle stortplaatsen waar het storten vóór 1 september 1996 is gestopt.

De groep stortplaatsen waar het hier om gaat, is buitengewoon heterogeen. Het gaat om zowel voormalige reguliere publieke stortplaatsen, als om putdempingen, als om voormalige illegale stortplaatsen waar meer dan incidenteel afval definitief op of in de bodem is gebracht om dat daar achter te laten. Het aantal van deze stortplaatsen is thans niet exact bekend. Op basis van bureaustudies en extrapolaties van eerdere registraties komt het plan van aanpak tot een schatting van ca. 4000 gevallen. Teneinde de betreffende locaties concreet te kunnen identificeren (en daarmee ook de exacte getalsmatige omvang van de problematiek) loopt sinds enige jaren in alle provincies een inventarisatie-actie, op basis van het zgn. VOS (Verkennd Onderzoek Stortplaatsen).

Bij deze geschatte omvang passen een tweetal kanttekeningen.

Allereerst dat in het plan van aanpak van de DUIV-stuurgroep de ramingen omtrent aantallen voormalige stortplaatsen en de daarvan uitgaande bedreiging gebaseerd zijn op bureaustudies en extrapolaties van een aantal reeds bekende provinciale gegevens. De schaal van de omvang wordt daarmee voldoende aannemelijk gemaakt, maar het exacte aantal lokaties (en hun ligging) kan pas worden vastgesteld nadat de VOS-inventarisaties in alle provincies geheel zijn afgerond. Voor de vaststelling van de mate van bedreiging die van al die voormalige stortplaatsen uitgaat, is na de VOS-inventarisatie nader monitoringsonderzoek bij al die lokaties nodig. Eerst wanneer ook deze fase is voltooid, kan de milieubedreiging door de voormalige stortplaatsen worden vastgesteld.

Ten tweede dat het plan van aanpak van de DUIV-stuurgroep voorziet in een totaalscenario voor nazorgmaatregelen bij alle voormalige stortplaatsen, maar dat kort na het verschijnen van bedoeld stuk een kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid is uitgebracht, dat mede van betekenis is voor een déél van de voormalige stortplaatsen.

Op beide kanttekeningen ga ik hieronder nader in.

Twee sporen: curatief resp. Preventief

Curatief spoor

Ongeveer parallel met het plan van aanpak van de DUIV-stuurgroep is een interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering uitgevoerd, mede naar aanleiding waarvan in juni 1997 een Kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid is verschenen (Kamerstukken II, 1996-97, 25 411, nr. 1). In dat kabinetsstandpunt is, bij de bepaling van de omvang van de

bestaande bodemverontreiniging waarvoor een vernieuwd bodemsaneringsbeleid wordt geformuleerd, onder meer rekening gehouden met een déél van de gehele verzameling voormalige stortplaatsen, namelijk voorzover deze ernstige en urgente gevallen van bodemverontreiniging opleveren.

Voor deze deelverzameling voormalige stortplaatsen uit het plan van aanpak is er derhalve met het recente kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid al voorzien in een beleidskader, en is dus geen nieuw/aanvullend beleidskader nodig. De aanpak van dié stortplaatsen zal derhalve geprogrammeerd en gefinancierd worden in het kader van het (vernieuwde) bodemsaneringsbeleid.

Binnen dat beleid zal de prioriteitstelling ten aanzien van te saneren voormalige stortplaatsen de bevoegdheid zijn van de bevoegde gezagen (provincies, 4 grote steden). Eventuele knelpunten zullen kunnen worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de maatregelen waarmee de koerswijziging moet worden uitgevoerd.

Preventief spoor

Van de problematiek zoals die in het plan van aanpak werd geschetst, resteren na het voorafgaande dan nog maatregelen waarmee wordt beoogd bij de overige voormalige stortplaatsen het ontstaan van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging te voorkomen, resp. reeds ontstane bodemverontreiniging niet te laten uitgroeien tot gevallen waarin aan sanering niet meer te ontkomen is. Het gaat daarmee om vergelijkbare preventieve maatregelen als de nazorgmaatregelen bij de thans nog operationele stortplaatsen.

Voor dit preventieve deel van de problematiek bestaat nog géén beleidskader en -instrumentarium. De onderhavige brief gaat met name op déze problematiek verder in.

Kwantitatieve verdeling van de problematiek over de beide sporen

In bijlage 1 is die verdeling uitgewerkt.

Verkenning van de kosten van de preventieve problematiek

Het plan van aanpak van de DUIV-stuurgroep geeft een indicatie van de kosten van de problematiek. Deze is echter nog op bureaustudies gebaseerd; verificaties in het veld moeten nog volgen. Bovendien betreffen de cijfers in het plan van aanpak mede het aandeel van het curatieve spoor.

In bijgaande bijlage 2 heb ik de schattingen van het plan van aanpak ontdaan van de overlap met het bodemsaneringsspoor, en zijn enkele mogelijke kostenreducties in beeld gebracht. Op grond van deze correcties op de bureaustudies kom ik op dit moment tot een kosten-schatting voor het preventieve spoor in de orde van f 200 á f 245 mln per jaar voor de eerstkomende 25 jaar (en in de periode daarna f 65 mln/jaar hoger).

Deze becijferingen blijven echter nog steeds een indicatief karakter behouden, zolang niet vaststaat:

- het exacte aantal voormalige stortplaatsen,
- hun verdeling over het curatieve respectievelijk preventieve spoor, en
- binnen het preventieve spoor hun verdeling over de verschillende beheerscategorieën.

Deze thans nog bestaande onzekerheden dienen zo spoedig mogelijk te worden opgelost, opdat een nauwkeuriger beeld van de kosten en de daarmee verbonden financieringsbehoefte kan worden gevormd. Daarop ga ik in het navolgende onderdeel van deze brief in.

Belang van spoedige voltooiing van de vos-inventarisatie en aanvang van monitoringsonderzoek

De exactere bepaling van de omvang van de problematiek zal eerst mogelijk zijn nadat de VOS-inventarisaties in alle provincies zijn afgerond (waarmee duidelijk wordt om hoeveel voormalige stortplaatsen het nu precies gaat) en vervolgonderzoek bij alle voormalige stortplaatsen is ingezet.

Dit onderzoek zal er allereerst op gericht moeten zijn een afbakening van de gevallen voor het curatieve resp. het preventieve spoor te kunnen maken, en voorts binnen het preventieve spoor een nadere onderverdeling in categorieën, met het oog op de aard en fasering van de te nemen maatregelen. Dit vervolgonderzoek zal moeten worden uitgevoerd in de vorm van zogenaamd «monitoringsonderzoek», waarbij enerzijds gedurende enkele jaren de verspreiding in het grondwater zal worden gemonitord, en anderzijds het blootstellingsrisico vanwege de kwaliteit van deklaag zal worden bepaald.

Aan de hand van de uitkomsten van dit monitoringsonderzoek zal dan duidelijk worden hoe de voormalige stortplaatsen over de beleidskaders voor bodemsanering resp. preventie zijn verdeeld, en hoeveel voormalige stortplaatsen binnen het preventieve kader in aanmerking komen voor controle- en/of beheersmaatregelen. (Onder controlemaatregelen valt in dit verband te begrijpen: permanente monitoring. Beheersmaatregelen zullen bestaan uit geohydrologische beheersing en waar nodig aanvullende bovenafdichtingen).

Het is daarom gewenst dat met de start van dit monitoringsonderzoek bekwame spoed zal worden betracht. In nog sterkere mate geldt dit waar nog VOS-inventarisaties moeten worden afgerond.

Het specifieke financieringsinstrument daarvoor komt op betrekkelijk korte termijn beschikbaar, nu in de recent aangenomen wet inzake de nazorg bij operationele stortplaatsen ook is geregeld dat ook de VOS-inventarisaties en monitoring bij voormalige stortplaatsen kunnen worden gefinancierd uit de provinciale heffing die primair met het oog op de nazorg bij operationele stortplaatsen zal worden ingesteld. Aangezien na de inwerkingtreding van de wet de heffingen echter nog zullen moeten worden geregeld in de provinciale belastingverordeningen, en met deze processen een groot deel van 1998 gemoeid zal zijn, zullen inkomsten uit de heffing eerst in 1999 ter beschikking staan.

Ik acht het evenwel gewenst dat het jaar 1998 voor het monitoringsonderzoek van voormalige stortplaatsen (en á fortiori voor de afronding van VOS-inventarisaties) niet verloren gaat, en heb mij daarom bereid verklaard de kosten van de installatie van de monitoringsvoorzieningen en de afronding van VOS-onderzoeken in 1998 eenmalig te financieren uit het bodemsaneringsbudget¹. Met de provincies wordt overleg gepleegd over hun financieringsbehoefte terzake. Onder regie van de Stuurgroep NAVOS zullen de provincies met spoed gezamenlijk een visie ontwikkelen op de eisen aan de informatiekwaliteit van de monitoringsgegevens, en een plan van aanpak opstellen voor de inrichting van het monitoringsonderzoek. Na 4 jaarlijkse monitoringsrondes (d.w.z. na 2002) moet het mogelijk zijn de omvang van de operatie en de verdeling van de stortplaatsen over de verschillende categorieën nauwkeuriger vast te stellen.

¹ Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat zowel de VOS-inventarisaties als het monitoringsonderzoek beide behoren tot de onderzoeken die, omdat ze gericht zijn op de vraag of er naar aanleiding van een vermoeden sprake is van een geval van bodemverontreiniging, resp. op de vraag of een geval van verontreiniging een geval van ernstige verontreiniging is, ten laste van het Wbb-budget gebracht kunnen worden.

In 2003 zal dan ook een herijking van de omvang van de problematiek worden uitgevoerd en aan de Tweede Kamer worden gezonden. Indien de uitkomsten hiervan zouden uitwijzen dat het aandeel van het bodemsaneringsspoor voor voormalige stortplaatsen aanzienlijk anders ligt dan in het Kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid is aangenomen, dan zal dat kabinetsstandpunt tevens bij de herijking worden betrokken.

Financiering van de preventieve nazorgoperatie

Niettegenstaande de al eerder in deze brief gemaakte voorbehouden ten aanzien van de exacte omvang van de problematiek, is het duidelijk dat de problematiek reëel is en van zodanige schaal dat een specifieke aanpak noodzakelijk is. Voor de meerjarige cyclus monitoringsonderzoek is inmiddels een financieringsinstrument beschikbaar, maar voor de daaropvolgende fase van (in beginsel eeuwigdurende) beheersmaatregelen zal een financieringsbron gecreëerd moeten worden.

Dit onderwerp is reeds eerder aan de orde geweest: in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de werkgroep bodemsanering (1994) heeft het kabinet de opvatting onderschreven dat de financiering van de nazorg bij voormalige stortplaatsen zou moeten geschieden door middel van een doorberekening in de storttarieven. Ook in mijn brief van 3 december 1996 inzake mijn standpunt over het advies van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering, is op gelijke wijze op dit financieringsaspect ingegaan.

De DUIV-stuurgroep heeft in haar plan van aanpak van 1997, vanuit een breder perspectief, echter meerdere financieringsbronnen voorgesteld die achtereenvolgens zouden moeten worden ingezet om opeenvolgende stappen in de richting van een totaal-aanpak te financieren:

- opslag op de storttarieven;
- opslag op grondgebruik;
- gemeentelijke/provinciale bijdrage;
- opslag op verbrandingstarieven;
- opslag op de produktie van afval;
- financiering uit de algemene middelen.

De beslissing over het financieringsinstrument voor de preventieve nazorgoperatie zal door het volgende kabinet genomen moeten worden.

Organisatiestructuur

Het plan van aanpak van de DUIV-stuurgroep bevatte nog geen uitgewerkte voorstellen voor de organisatiestructuur. Wel gaf het plan aan dat de organisatievorm zich in de loop van de nazorgoperatie zou moeten aanpassen aan de toenemende activiteiten. Uitgangspunt van het plan was namelijk dat opklimmende maatregelenscenario's zouden worden ingezet, in die zin dat in toenemende mate déélcategorieën van de voormalige stortplaatsen bij de aanpak betrokken zouden worden, en wel naarmate de omvang van de te realiseren financieringsbron(nen) zou toenemen. De organisatievorm zou in die aanpak kunnen starten vanuit de «bestaande situatie» (waarmee bedoeld werd op de provinciale organisatieschaal bij de nazorg voor operationele stortplaatsen), en gaandeweg aangepast moeten worden aan de aard en omvang van de uit te voeren werkzaamheden.

Voor de op dit moment urgente fase van het monitoringsonderzoek is de provinciale schaal een geëigende. Voor de daaropvolgende fase van preventieve beheersmaatregelen ligt het voor de hand aan de

DUIV-stuurgroep te vragen om – nadat besluitvorming over het financieringsinstrument heeft plaatsgevonden – een voorstel te ontwikkelen voor een organisatiestructuur die draagvlak bij de provincies heeft.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

BIJLAGE 1**VERDELING VAN DE PROBLEMATIEK VAN DE NAZORG VAN
VOORMALIGE STORTPLAATSEN OVER HET CURATIEVE RESP.
HET PREVENTIEVE SPOOR**

Uitgangspunt:

- de aanname (in het plan van aanpak van de DUIV-stuurgroep) dat het om 4000 voormalige stortplaatsen gaat¹.

Spoor →	Totaal Aantal per categorie ²	Waarvan meegenomen in Kabinetsstandpunt vernieuwing bodem-saneringsbeleid (curatief spoor)	Waarvan aan te pakken via Preventief spoor
<i>Categorie voormalige stortplaats</i>			
1. met aanzienlijke actuele verspreiding	1000	1000	–
2. met aanzienlijke potentiële verspreiding	1000	–	1000
3. met beperkte actuele verspreiding	1000	200–400	600–800
4. zonder noemenswaardige actuele of potentiële verspreiding	1000	–	1000
Totaal	4000	1200–1400	2600–2800

¹ Deze aanname zal moeten worden geverifieerd via de zgn. VOS-inventarisaties.

² De verdeling over de verschillende categorieën berust op een aanname die geverifieerd zal moeten worden via monitoringsonderzoek.

SCHATTING VAN DE KOSTEN VAN DE MAATREGELEN IN HET PREVENTIEVE SPOOR

Aard van de maatregelen

Categorie	geschat aantal	preventieve maatregelen
– stortplaatsen met aanzienlijke potentiële verspreiding	1000	– monitoring – beheersmaatregelen – zonodig afdichting
– stortplaatsen met beperkte actuele verspreiding	600–800	– monitoring – beheersmaatregelen – zonodig afdichting
– stortplaatsen zonder noemenswaardige actuele of potentiële verspreiding	1000	– zonodig monitoring

Kostenschatting

A. Elementen ontleend aan het plan van aanpak de DUIV-stuurgroep ⁱ		
– beheersmaatregelen stortplaatsen met aanzienlijke potentiële verspreiding		f 150 mln/jaar
– beheersmaatregelen stortplaatsen met beperkte actuele verspreiding		f 120–160 mln/jaar
– afdichtingen		f 15 mln/jaar (gedurende 25 jr)
– monitoring		f 20–30 mln/jaar
		<hr/> f 305–355 nkb./jaar
B. Mogelijke kostenreducties		
– zuiveringskosten ⁱⁱ	f 40–45 mln/jaar	
– fasering aanpak ⁱⁱⁱ	f 65 mln/jaar (25 jaar)	
		<hr/> f 105–110 mln/jaar
Kostenschatting eerste 25 jaar		<hr/> f 200–245 mln/jaar ^{iv}

ⁱ De kostenschatting is gevoelig voor de aannamen inzake het totale aantal betreffende stortplaatsen én hun verdeling over de verschillende categorieën.

ⁱⁱ Op de kostenschatting kan naar analogie van het kabinetsstandpunt vernieuwing bodemsaneringsbeleid een zekere reductie worden toegepast. In dat kabinetsstandpunt is aangegeven dat bij de uitwerking van de beleidsvarianten voor functiegericht saneren gezocht zal worden naar wegen om de kosteneffectiviteit van de verwijdering van de mobiele verontreinigingen te verhogen. In zekere mate zal dit ook een vergelijkbare betekenis hebben voor de preventieve beheersing (i.c. zuiveringskosten in het kader van de geohydrologische beheersing) bij voormalige stortplaatsen. Vooral nog wordt er van uitgegaan dat deze kostenreductie kan worden gesteld op ca. 15% van de beheerskosten, d.w.z. ca. f 40–50 mln/jaar.

ⁱⁱⁱ De kosten zullen niet vanaf het begin in vólle omvang hoeven te worden gemaakt, aangezien zij mede de kosten voor de stortplaatsen met aanzienlijke potentiële verspreiding omvatten. De aanpak van dit soort stortplaatsen kan optimaal geschieden vanaf het tijdstip dat de verspreiding zich gaat manifesteren. Gelet op de terzake te verwachten spreiding in de tijd, is het niet nodig vanaf het begin van de operatie het hierboven geschetste budget al volledig ter beschikking te hebben. Verwacht mag worden dat in de eerstkomende 25 jaar zich in niet meer dan (ongeveer) de helft van de gevallen reeds effecten zullen voordoen. Het gedurende de eerste 25 jaar van de operatie benodigde budget zou dan f 65 mln/jaar lager kunnen zijn.

^{iv} In de periode daarna stijgend met f 65 mln/jaar.